

U ŽARIŠTU: DRŽAVLJANSTVO I BIRAČKO PRAVO U HRVATSKOJ

Hrvati, hrvatski državljani i dijaspora

Mirjana Kasapović

Nema nijedne zemlje koja je tako
velikodušno podijelila biračko pravo
svima na svijetu koji su ga htjeli kao
Hrvatska.

Povjesničari tvrde da je glasovanje u inozemstvu prvi put zabilježeno kad je rimski car August odlučio dati pravo glasa članovima lokalnih senata u 28 novoosnovanih kolonija u izboru kandidata za javne položaje u gradu Rimu. U moderna vremena prvi ga je put uvela Grčka 1844. ozakonivši pravo Grka koji su živjeli u dijaspori da glasuju za Nacionalnu skupštinu. Američka država Wisconsin dala je 1862. pravo glasa svojim vojnicima koji su se borili u postrojbama Unije u američkome građanskom ratu. Već krajem 19. i početkom 20. stoljeća svojim su mornarima dopustili da glasuju Novi Zeland, Australija i Island. Kanada je 1915. uvela poštansko glasovanje onih koji su služili u vojsci. Velika Britanija je 1918. dala pravo glasa vojnom osoblju u inozemstvu koje je moglo glasovati preko svojih opunomoćenika u zemlji, a Francuska je 1924. dala pravo glasa svojem osoblju u okupiranoj Rajnskoj oblasti. U Drugome svjetskom ratu i nakon njega neke su zemlje proširile pravo glasa s vojnog osoblja i na članove obitelji vojnika, trgovačke pomorce i poslovne ljude (Butler, 1959; Ellis i dr., 2007).

Odluke rimskog imperatora, grčkih, novozelandskih, australskih ili islandskih vlasti imaju malo zajedničkoga s odlukama suvremenih država da dopuste glasovanje svojim državljanima koji privremeno ili trajno borave u inozemstvu za političke institucije u zemlji. One su izraz dubokih promjena u svijetu: ekonomske, političke i kulturne globalizacije, masovnih migracija iz nerazvijenijih u razvijene zemlje u potrazi za poslom, profesionalnim razvojem i napredovanjem, povećanja broja izbjeglica, prognanika i raseljenih osoba u konfliktnim i postkonfliktnim društvima, trećeg vala demokratizacije u svijetu od sedamdesetih godina 20. stoljeća, te aktiviranja etničkih dijaspora i emigranata kao aktera politika svojih domovina (Sheffer, 2003; Münz i Ohlinger, 2003; Green i Weil, 2007; Ellis i dr., 2007; Koinova, 2009). Sve je to utjecalo i na promjene poimanja državljanstva i biračkog prava.

Sve veći broj građana koji su napustili matične domovine zbog socijalnih (ekonomski iseljenici, radnici migranti, stručnjaci u potrazi za boljim i plaćenijim poslovima, zaposlenici stranih tvrtki, studenti, pomorci), profesionalnih (diplomatsko osoblje, politički dužnosnici i javni namještenici u međunarodnim institucijama

postoji "efektivna veza" iseljenika s nacionalnom zajednicom, znanjem portugalskog jezika i ograničenim boravkom u inozemstvu od 10 odnosno 15 godina. Nema nijedne zemlje koja je tako velikodušno podijelila biračko pravo svima na svijetu koji su ga htjeli kao Hrvatska.

Tablica 1. Sudjelovanje državljana bez prebivališta u Hrvatskoj na parlamentarnim i predsjedničkim izborima 1995-2010.

Godina	Izbori	Ukupan broj upisanih birača	Glasovalo	
			Ukupan broj	Postotak
1995.	Parlamentarni	398.839	109.389	27,4
1997.	Predsjednički	377.705	89.726	23,8
2000.	Parlamentarni	360.110	127.046	35,3
2000.	Predsjednički	396.325 (I)	75.161	19,0
		394.028 (II)	70.110	17,8
2003.	Parlamentarni	396.617	70.527	17,8
2005.	Predsjednički	400.030 (I)	77.578	19,4
		397.258 (II)	101.425	25,5
2007.	Parlamentarni	404.950	90.482	22,3
2009-2010.	Predsjednički	406.208 (I)	66.164	16,3
		406.208 (II)	113.796	28,0

i organizacijama, vojnici u vojnim pohodima, vojnici, policajci i ostali djelatnici u mirovnim misijama i projektima uspostave demokracije u postkonfliktnim društvima, djelatnici humanitarnih i nevladinih organizacija) i političkih razloga (izbjeglice, prognanci, disidenti) suočili su vlasti mnogih država s nekim krucijalnim pitanjima. Treba li vlastitim građanima koji su privremeno ili trajno napustili državu dopustiti da zadrže državljanstvo? Uključuje li pravo na državljanstvo sva politička prava koja imaju građani koji žive u zemlji, poglavito biračko pravo? Treba li državljanstvo, a time i biračko pravo, dodjeljivati prema građanskim ili etničkim mjerilima? Trebaju li, primjerice, u izborima u Italiji, Portugalu ili Hrvatskoj glasovati samo oni koji su rođeni u tim državama, neovisno o nacionalnoj pripadnosti, ili svi Talijani, Portugalci i Hrvati na svijetu, makar nisu rođeni u tim zemljama, nikad nisu živjeli u njima i ne kane se ni doseliti u njih? Napokon, podrazumijeva li biračko pravo državljana u inozemstvu i poseban oblik njihova političkog predstavljanja u nacionalnim parlamentima?

Do 2007. godine glasovanje u inozemstvu ozakonilo je 115 država: 41 u Europi, 28 u Africi, 20 u Aziji, 16 u Sjevernoj i Južnoj Americi, te 16 na Pacifiku (Ellis i dr, 2007). Sve su one omogućile svojim građanima da zadrže državljanstvo i biračko pravo, ali se međusobno jako razlikuju prema motivima svojih odluka, uvjetima dodjele biračkog prava i oblicima njegova ostvarivanja. Mnoge države traže da građani koji borave u inozemstvu imaju stalno boravište u zemlji, da mogu zadržati biračko pravo samo propisani broj godina, te da se kane vratiti u zemlju. Kanada daje pravo glasa samo onim svojim državljanima koji žive u inozemstvu manje od pet godina, a Australija najdulje šest godina, te koji su izrazili nakanu da se vrate u zemlju. Švedska priznaje pravo glasa najdulje deset godina, nakon čega ih briše iz biračkih popisa. Portugal uvjetuje dodjelu biračkog prava dokazom da

Kako se biračko pravo dijaspore obrazlaže načelno

▪ Klasični koncept teritorijalnog državljanstva, koje je bilo strogo vezano za prebivanje na području određene države, potiskuje koncept etničkog državljanstva prema kojemu državljani postaju svi pripadnici naslovne nacionalne zajednice određene države. Državljanin nije samo onaj tko je rođen na tlu države, prebiva u njoj i član je političke zajednice (*ius soli*), nego i onaj tko je član etničke ili nacionalne zajednice neovisno o tome gdje boravi. Državljanstvo stečeno podrijetlom (*ius sanguinis*) postaje dominantan izvor širenja biračkog prava (Preuss, 1998).

▪ Ozakonjenje prava državljana koji borave u inozemstvu doprinos je ostvarenju univerzalnosti biračkog prava. Kako ustavi demokratskih država jamče jednakost svih građana, svaki državljani ima pravo sudjelovati u izborima za svako predstavničko tijelo. Time se ukida jedan od klasičnih uvjeta biračkog prava – prebivalište unutar državnog teritorija.

▪ Ozakonjenje tog prava glasa povećava izbornu participaciju te, posljedično, demokratsku inkluzivnost i legitimnost političke vlasti.

Kako se biračko pravo dijaspore brani i osporava u Hrvatskoj

▪ Kako je hrvatska dijaspora uvelike nastala kao rezultat političkih progona Hrvata u nenacionalnim i nedemokratskim političkim režimima od kraja 19. do kraja 20. stoljeća u Austro-Ugarskoj, Kraljevini Jugoslaviji i SFRJ, pravo na državljanstvo i biračko pravo jest način reintegriranja domovinske i iseljene

Hrvatske, te politička naknada emigrantima za zla što su im nanesena zbog zauzimanja za "hrvatsku stvar".

Protivnici takve argumentacije tvrde da biračko pravo ne smije biti oblik kompenzacije žrtvama političkog nasilja u prošlim režimima. Nisu svi emigranti napustili zemlju zbog politič-

ko do 2002.. uložili preko Hrvatskog fonda za privatizaciju 151,3 milijuna DM, ali su stvarne investicije nadmašile 600 milijuna DM (Hrkač, 2003: 118-120). Na osnovi tih podataka i procjena zaključuje se da su "uz turizam i ekonomiju, emigranti činili treći stup nacionalnog proračuna" (Čizmić, 2003: 105).

Tablica 2. Glasovanje državljana bez prebivališta u zemlji na parlamentarnim izborima 2007. u deset država s najviše registriranih birača

Država	Broj biračkih mjesta	Broj upisanih birača	Glasovalo	
			Ukupan broj	Postotak
Argentina	2	2.909	187	6,4
Australija	12	5.013	715	14,3
Austrija	8	8.652	838	9,7
BiH	124	284.023	82.226	29,0
Kanada	9	2.753	453	16,5
Njemačka	23	38.233	2.329	6,1
SAD	6	5.376	255	4,7
Slovenija	1	4.376	98	2,2
Srbija	15	23.716	1.120	4,7
Švicarska	5	8.350	509	6,1

kog progona kojemu su bili izloženi. Praktično je nemoguće razdvojiti prave žrtve političkog progona od ostalih emigranata i parcijalno ih nagraditi biračkim pravom. Ako pak biračko pravo dobiju žrtve i nežrtve, a možda čak i počinitelji nasilja, argument pada u vodu.

▪ Biračko pravo izraz je zahvalnosti domovinske Hrvatske za goleme doprinose dijaspora nacionalnoj ekonomiji. Dok Hrvatska nije bila samostalna država, iseljenici su slali novac svojim obiteljima u zemlji, ulagali u lokalne, te nacionalne sakralne i svjetovne objekte. U procesu osamostaljenja države i nakon njega, počeli su izravno ulagati u državotvorni projekt i u hrvatsku ekonomiju. Navodi se da su "od ranih 1990-ih iseljenici

Protivnici te vrste argumentacije tvrde da to znači kako se politička prava mogu kupiti novcem. Kako se ni u ovom primjeru ne mogu razdvojiti oni koji su ulagali u domovinu od onih koji to nisu činili, pravo glasa mora se dati svima, pa i ovaj argument pada u vodu. Ako se politička prava doista mogu kupiti novcem, zašto biračko pravo ne bi dobio Bill Gates, koji je u neke zemlje uložio više novca o svakoga etničkog emigranta, ironično pita C. López-Guerra (2005). Ili, da dodam, zašto biračko pravo u Hrvatskoj ne bi dobio George Soros, koji je u našu zemlju uložio više vlastitog novca od mnogih iseljenika? Ipak, krilatica nekoć buntovnog građanstva *no taxation without representation* implicitno je zamijenjena stavom *banknote for vote*.

Tablica 3. Usporedba glasovanja državljana bez prebivališta u Republici Hrvatskoj na parlamentarnim izborima 2007. u BiH i "ostatku svijeta"

Država	Broj biračkih mjesta	Broj upisanih birača	Glasovalo		Prosječan broj po biračkom mjestu	
			Broj	Postotak	Birača	Glasača
BiH	124	284.023	82.226	29,0	2.291	795
"Ostatak svijeta" (52 države)	142	120.927	8.246	6,8	847	58

donirali oko 700 milijuna DM kako bi bila uspostavljena neovisna Hrvatska", ne računajući novac poslan obiteljima u zemlji (Čizmić, 2003: 105). Navodi se i to da su od 1992. do 1999. iseljenici investirali 151,3 milijuna DM u hrvatsku ekonomiju kroz Hrvatski fond za privatizaciju. Od 1996. "velika većina stranih ulaganja u većini je slučajeva bila izravno ili neizravno povezana s hrvatskim iseljenicima (Sopta, 2003: 28). Iseljenici su od 1992.

▪ Diaspora je zaslužila biračko pravo svojim dragovoljnim sudjelovanjem u Domovinskom ratu. Ona se, uz to, izravno angažirala i u ilegalnoj nabavi oružja nakon što je UN stavio embargo na uvoz oružja u zemlje bivše Jugoslavije.

Ni ratne zasluge ne mogu biti izvorište biračkog prava. U ratu su na hrvatskoj strani sudjelovali brojni stranci – profesionalni vojnici, legionari, plaćenici, "psi rata" – pa bi prema toj

logici svi oni trebali dobiti pravo glasa. Posebno se suspektnim čini sudjelovanje u međunarodnom krijumčarenju oružja kao izvor biračkog prava.

Ukratko, biračko pravo ne može biti nagrada za političke, ekonomske ili ratne zasluge. Ono mora proizlaziti iz podločnosti pojedinaca zakonima države u kojoj žive. A temeljne su zakonske obveze državljana plaćanje poreza i služenje u vojsci. Emigranti pak ne mogu biti ni oporezovani ni unovačeni u vojsci.

Protivnici takva stava odgovaraju da ni svi državljani Hrvatske (učenici, studenti, nezaposleni) ne plaćaju porez i ne služe vojku (žene). Oni, eto, podsjećaju da klinici iz vrtića nisu porezne platiše. No, nije riječ o poreznoj praksi, nego o načelnoj podločnosti poreznim zakonima. Nikad svi državljani ne plaćaju porez, jer se nisu stekli propisani uvjeti da to moraju činiti, ali čim se ti uvjeti steknu, oni postaju porezne platiše. Nasuprot tome, državljani bez prebivališta u Hrvatskoj unaprijed su i bezuvjetno oslobođeni poreznih obveza.

Ni vojna se obveza nikad ne odnosi na sve državljane. No, kad bi, primjerice, Hrvatska vojska krenula u akciju presijecanja koridora kako bi "spasila Bosnu", o čemu je pred kraj mandata govorio Stjepan Mesić, Hrvat iz Zagreba koji studira na bostonskom Harvardu istog bi trenutka mogao biti mobiliziran i poslan na frontu na Savi, dok njegov kolega na istom sveučilištu, hrvatski državljani koji živi u Chicagu, ne bi strahovao od poziva na mobilizaciju.

Svi znaju da izbori nisu trivijalna stvar. Njima se uspostavlja vlast koja može slati ljude u zatvor, oduzeti im imovinu, poslati ih u rat u Afganistanu ili Iraku, nametnuti im "turske poreze", ostaviti ih bez posla i osiromašiti, pratiti ih, prisluškivati i uništiti privatni život. Takva vlast može biti ustoličena i zahvaljujući glasovima državljana koji borave u inozemstvu, ali oni neće snositi posljedice njezine politike. Ta je "povlastica" rezevirana samo za one koji žive u zemlji.

Političke pouke hrvatske prakse

Ako je ozakonjenje tog prava izvorno i bilo motivirano zamisli o reintegraciji dijasporu u hrvatsku politički život, ono danas opstoji gotovo isključivo zbog Hrvata u BiH. Oni čine više od 80 posto državljana Hrvatske koji žive u inozemstvu, više od 70 posto registriranih birača u izbornoj jedinici za "dijasporu" i više od 90 posto glasača u njoj. Da nema Hrvata iz BiH, "dijaspora" uopće ne bi imala svoje predstavnike u Saboru prema nefiksnoj kvoti. Prava dijaspora u svijetu simbolično sudjeluje u izborima, pa se izvorna intencija hrvatske vlasti posve izjalovila.

Biračko pravo konzumiraju samo oni koji nisu hrvatska dijaspora – Hrvati iz BiH. Njima je ono politička i, još više, simbolična spona s Republikom Hrvatskom, koja je postala osobito važna nakon sloma vojno-političkog projekta hrvatske vlasti u BiH u prvoj polovici devedesetih godina. Hrvati u BiH ne samo da nisu pripojeni Hrvatskoj, nego su katastrofalnim političkim aranžmanima, kakvi su bili Vašingtonski i Dejtonski sporazum, ostali bez ikakve stvarne političke autonomije u toj zemlji. Dok su Srbi dobili Republiku Srpsku i dok je Bošnjacima ostavljena mogućnost da Federaciju praktično pretvore u svoj entitet, Hrvati su svedeni na manjinu koja živi u nekoliko, mahom pograničnih, enklava.

Egzistencijalna tjeskoba izazvana takvim položajem izražava se u političkoj panici pri spomenu mogućnosti ukidanja biračkog prava kao simbolične veze s Hrvatskom. Prognanima s teritorija koja su stoljećima nastanjivali, ostavljenima bez političke autonomije, izloženima političkoj majorizaciji, društvenoj i kulturnoj marginalizaciji, Tudman i HDZ ponudili su Hrvatima u

BiH – da se metaforički poslužim Hirschmanovom terminologijom – dvije opcije: "izlazak" i "glas". Izlazak je značio napuštanje BiH i preseljenje u Hrvatsku. Glas je značio sudjelovanjem na parlamentarnim i predsjedničkim izborima, što je prešutno doživljavano kao simbolična integracija u politički sustav Hrvatske. Jedan je dio Hrvata fizički izašao iz BiH, a drugi je to učinio duhovno. Hrvatska se vlast boji da bi se, oduzme li im pravo glasa, i preostali Hrvati mogli odlučiti na izlazak. Izlazak u osiromašenu, raslojenu i deprimiranu Hrvatsku u kojoj vlast ne zna ni što bi sa sadašnjim stanovništvom. Pred tim tvrdim životnim činjenicama slabi su izgledi da predstojeće ustavne promjene riješe taj sve teži i sve iritantniji problem.

Literatura

- Butler, D. E. i dr. (1959) *Elections abroad*. London: Macmillan.
- Čizmić, I. (2003). Croatian Diaspora's Representation in Parliament: Affirmative or Negative? U: Šakić, V., Duncan, H., Sopta, M., str. 103-109.
- Ellis, A. i dr. (2007). *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook* Stockholm: IDEAS.
- Faist, Th., Kivisto, P. (ur.). (2007). *Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary to Multiple Citizenship*. Basingstoke: Palgrave.
- Green, N. L., Weil, F. (ur.) (2007). *Citizenship and Those Who Leave. The Politics of Emigration and Expatriation*. Urbana i Chicago: University of Illinois Press.
- Hoffman, J. (2004). *Citizenship beyond the state*. London: Sage.
- Hrkać, S. (2003). Financial Support from Diaspora. U: Šakić, V., Duncan, H., Sopta, M., str. 111-123.
- Koinova, M. (2009). Diaspora and democratization in the post-communist world. *Communist and Post-Communist Studies*. (42) 1: 41-64.
- López-Guerra, Claudio (2005). Should Expatriates Vote?. *The Journal of Political Philosophy*. (13) 2:216-234.
- Münz, R., Ohliger, R. (ur.) (2003). *Diasporas and Ethnic Migrants. Germany, Israel and Post-Soviet Successor States in Comparative Perspective*. London: Frank Cass Publ.
- Preuss, U. K. (1998). Migration – A Challenge to Modern Citizenship. *Constellations*. (4) 3: 307-319.
- Sheffer, G. (2003). *Diaspora Politics. At Home Abroad*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sopta, M. (2003). Return to the Homeland: The Building of a State. U: Šakić, V., Duncan, H., Sopta, M., str. 23-28.
- Šakić, V., Duncan, H., Sopta, M. (ur.). (2003). *Immigrants and Homeland*. Zagreb: Institut dr. Ivo Pilar.